

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum Postulat KR-Nr. 186/2005 betreffend
Entwicklungskonzept aller Bauten und Anlagen
der Bezirksgerichte, der Allgemeinen
Staatsanwaltschaften und des gesamten
Justizvollzuges im Kanton Zürich**

(vom 21. März 2007)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 26. September 2005 folgendes von Kantonsrat Peter Weber, Wald, Kantonsrätin Esther Hildebrand, Illnau-Effretikon, und Kantonsrat Robert Brunner, Steinmaur, am 27. Juni 2005 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, dem Kantonsrat ein grobes kantonales Entwicklungskonzept aller Bauten und Anlagen der Bezirksgerichte, der Allgemeinen Staatsanwaltschaften und des gesamten Justizvollzuges zu unterbreiten. Das Konzept soll den Ist-Zustand mit Planungshorizont bis ca. 2010 beinhalten und zudem die Regionalisierung der Strafverfolgungsbehörden mit Planungshorizont bis ca. 2020 miteinbeziehen.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

1. Rückblick

Der Kanton Zürich war bis 1989 in elf Bezirke eingeteilt. Die staatlichen Funktionen der Bezirksverwaltungen wie Statthalteramt, Bezirksratskanzlei, Gerichte, Bezirksanwaltschaften, Gefängnisse und teilweise auch Polizei waren gemeinsam in den Bezirksgebäuden untergebracht. Infolge der laufenden Zunahme des Verfahrensaufkommens und damit einhergehenden Platzbedürfnisse reichte das in den Bezirksgebäuden vorhandene Raumangebot aber nicht mehr aus. Es wurden deshalb vorab die Statthalterämter und Bezirksratskanzleien

ausgelagert und mehrheitlich in privaten Liegenschaften untergebracht. Auch die Gerichte mussten stellenweise Räumlichkeiten zumieten. Im Jahre 1989 wurde der zwölfte Bezirk geschaffen (Bezirk Dietikon), jedoch noch ohne eigenes Bezirksgebäude.

Zur Verbesserung der räumlichen Koordination in der Bezirksverwaltung regelte der Regierungsrat mit Beschluss vom 21. November 2001 die Zuständigkeiten im Liegenschaftsbereich neu. Ein Lenkungsausschuss, bestehend aus je einer Vertretung der Nutzerdirektionen und des Hochbauamtes als Eigentümervertreter, ist Ansprechpartner für die Entgegennahme von Nutzerbedürfnissen und ist Koordinationsorgan zwischen Liegenschaftennutzern und Hochbauamt. Das Hochbauamt führt im Auftrag des Lenkungsausschusses eine detaillierte Liste der Belegung in den gemischt genutzten Bezirksgebäuden.

2. Gegenwärtige Situation

2.1 Gerichte

Das Obergericht weist darauf hin, dass die Geschäftslast in den letzten zehn Jahren bei allen Bezirksgerichten erheblich zugenommen hat und weiter ansteigt. Die einzelnen Verfahren werden tendenziell komplexer und langwieriger und müssen insofern auch arbeitsaufwendiger geführt werden. Zudem sind in den letzten Jahren neue Verfahrensarten hinzugekommen (Fürsorgerische Freiheitsentziehung [FFE], Haft) und die Gerichte müssen durch Rechtsentwicklungen auf eidgenössischer und kantonaler Ebene (z. B. neuer Allgemeiner Teil des Strafgesetzbuches, Eidgenössisches Verfahrensrecht, Umsetzung der neuen Kantonsverfassung und des Bundesgerichtsgesetzes usw.) mit weiteren Zusatzaufgaben rechnen. Diese Faktoren haben entscheidenden Anteil an der Zunahme des Personalbedarfs der Gerichte und damit zusammenhängend an den gestiegenen Raumbedürfnissen. Diese konnten kurzfristig nur mittels Fremdmieten gedeckt werden. Durch die Platznot der meisten Bezirksgerichte war die Nachfolgenutzung der durch die Auslagerung der Statthalterämter und Bezirksratskanzleien sowie durch die Regionalisierung der Allgemeinen Staatsanwaltschaften (vgl. nachstehend) frei gewordenen Räumlichkeiten in den Bezirksgebäuden durch die Bezirksgerichte gegeben, sodass deren Raumbedarf mittelfristig – mit Ausnahme der Bezirksgerichte Bülach, Meilen, Uster und Winterthur (vgl. unter 3.) – gedeckt werden kann.

2.2 Staatsanwaltschaften

Seit dem 1. Januar 2005 ist die Teilrevision des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG, OS 59, 22 [LS 211.1]) in Kraft. Gemäss § 80 Abs. 1 GVG bestehen die Staatsanwaltschaften seither aus den Allgemeinen und aus den Besonderen Staatsanwaltschaften. Nach § 80 Abs. 2 GVG legt der Regierungsrat die Amtskreise der Allgemeinen Staatsanwaltschaften fest und bestimmt ihre Amtssitze. In § 9 der Verordnung über die Organisation der Oberstaatsanwaltschaft und der Staatsanwaltschaften vom 27. Oktober 2004 (LS 213.21) hat der Regierungsrat die Anzahl der Allgemeinen Staatsanwaltschaften auf fünf festgelegt.

Mit Ausnahme der Staatsanwaltschaft Limmattal/Albis ist § 9 der Verordnung für alle Staatsanwaltschaften in räumlicher Hinsicht bereits umgesetzt. Mit Bezug des im Bau befindlichen Bezirksgebäudes Dietikon können auch für die letzte regionale Staatsanwaltschaft die heute noch dezentralen Standorte (Mietliegenschaft in Zürich, Bezirksgebäude Horgen, Bezirksgebäude Affoltern) aufgegeben werden.

2.3 Jugendanwaltschaften

Die Organisation der Zürcher Jugendstrafrechtsbehörden ist in den §§ 92–94 GVG festgelegt. Die strukturelle Umsetzung erfolgte durch den Beschluss des Regierungsrates über die Amtskreise der Jugendanwaltschaften. Zwecks Straffung der Struktur und Organisation der einzelnen Jugendanwaltschaften wurden in den vergangenen Jahren mehrere kleinere Anwaltschaften zusammengelegt. Auf den 1. April 2006 wurden sodann die Jugendanwaltschaften Hinwil/Pfäffikon und Uster/Meilen zusammengelegt und bilden eine regionale Jugendanwaltschaft See/Oberland. Mögliche weitere Zusammenlegungen von Jugendanwaltschaften sind insbesondere mit Blick auf die Zusammenarbeit mit anderen Behörden zu prüfen. Die Jugendanwaltschaften sind bis auf den Standort Winterthur in Mietobjekten untergebracht.

2.4 Gefängnisse

Seit 1994 sind die Belegungstage in den Institutionen des Justizvollzuges im Kanton Zürich von rund 390 000 auf 505 000 pro Jahr angestiegen. Nach einigen Anpassungen (Doppelbelegung im Erweiterungsbau Pöschwies, Platzzahlkorrekturen im Vollzugszentrum

Urdorf und im Massnahmenzentrum Uitikon) erreicht das Platzangebot 2006 gesamthaft 1389 Plätze. Diese verteilen sich wie folgt auf die einzelnen Institutionen:

2006 Gefängnisse/Anstalten	Unter- suchungs-/ Sicherheits- haft	Geschlos- sener Straf- vollzug	Offener Straf- vollzug	Jugendliche/ junge Erwachsene	Aus- schaf- fungs- haft	Total
Strafanstalt Pöschwies, Programm full		320				320
Strafanstalt Pöschwies, Erweiterungsbau		116				116
Strafanstalt Pöschwies, Kolonie Ringwil			60			60
Strafanstalt Pöschwies, Haus Lägern			30			30
Total Strafanstalt Pöschwies		436	90			526
Gefängnis Affoltern		65				65
Gefängnis Dielsdorf	64					64
Gefängnis Horgen	41			11		52
Gefängnis Meilen	35					35
Gefängnis Pfäffikon	80					80
Gefängnis Winterthur	48					48
Gefängnis Zürich	170					170
Flughafengefängnis (US/SH)	108					108
Flughafengefängnis (Ausschaffung)					106	106
Vollzugszentrum Urdorf			49			49
Total Gefängnisse Kanton Zürich (GKZ)	546	65	49	11	106	777
Massnahmenzentrum Uitikon				48		48
HG Winterthur			38			38
Total JuV	546	501	177	59	106	1389

Das bestehende Platzangebot in den Institutionen des Amtes für Justizvollzug reichte in den letzten Jahren nicht aus, insbesondere um den Bedarf an geschlossenen Vollzugsplätzen zu decken. Über alle Hafttitel hinweg stieg die Auslastung von 85% (2001) auf sehr hohe 98% im Jahre 2005.

3. Entwicklung bis 2010

Mit Beschluss vom 3. September 2003 erteilte der Regierungsrat im Rahmen des Sanierungsprogrammes 04 den Auftrag für die Durchführung eines Teilprojektes Liegenschaften, das insbesondere zur Festlegung von Flächenstandards für die Belegung von Büroräumlichkeiten führen sollte. Mit der Einführung und Umsetzung dieser Standards wird sichergestellt, dass der Umgang mit der Ressource Raum einheitlich, zweckmässig und sparsam erfolgt. Sodann hat der Regierungsrat am 30. November 2005 die Schaffung eines Immobilienamts bei der Baudirektion beschlossen und im Januar 2007 für dessen Tätigkeit eine Verordnung erlassen (LS 721.1). Die Verordnung schafft die Grundlagen für die strategische Führung des Immobilienbereichs durch den Regierungsrat und die operative Tätigkeit des Immobilienamts. Sie gilt für die Betriebsliegenschaften und regelt die Zusammenarbeit der Baudirektion mit den anderen Direktionen. Sie bestimmt das Immobilienamt im Auftrag des Regierungsrates zum Eigentümervertreter des Kantons für die Betriebsliegenschaften sowie das Hochbauamt zum zentralen Baufachorgan. Sie fasst die wesentlichen Bestimmungen der Aufgaben im Immobilienbereich für die Betriebsliegenschaften in einem Erlass zusammen. Das Immobilienamt übernimmt damit im Immobilienbereich zentrale Bewirtschaftungsaufgaben im Sinne eines operativen Gebäudemanagements.

Das Bezirksgebäude Dietikon befindet sich derzeit im Bau und wird voraussichtlich 2009 bezogen werden können. Dies wird es erlauben, folgende Fremdmieten aufzugeben:

- Staatsanwaltschaft: Fremdmiete in Zürich,
- Jugendanwaltschaft: Fremdmiete in Dietikon,
- Statthalteramt/Bezirksratskanzlei: Fremdmiete in Dietikon,
- Kantonspolizei: Fremdmiete in Dietikon und Schlieren.

3.1 Gerichte

Wie bereits erwähnt, wurde durch die regionale Zusammenführung der Allgemeinen Staatsanwaltschaften in den bisherigen Bezirksgebäuden Raum frei, was bereits die teilweise Deckung zusätzlichen Raumbedarfs der Bezirksgerichte und damit die Aufgabe von Fremdmieten ermöglichte. Darüber hinaus besteht für die Erweiterung des Bezirksgerichts Meilen ein Erweiterungsprojekt für das Bezirksgebäude Meilen, das kurz vor der Ausführung steht. In Bülach wird eine Erweiterung des bestehenden ehemaligen Bezirksgebäudes geprüft.

3.2 Staatsanwaltschaften

Mit Bezug des Bezirksgebäudes Dietikon kann das Projekt der Regionalisierung der Staatsanwaltschaften abgeschlossen werden. Diese haben fortan folgende Standorte:

Staatsanwaltschaft Zürich-Limmat	Bezirksgebäude Zürich
Staatsanwaltschaft Zürich-Sihl	Bezirksgebäude Zürich
Staatsanwaltschaft Winterthur/Unterland	Bezirksgebäude Winterthur
Staatsanwaltschaft See/Oberland	Fremdmiete in Uster
Staatsanwaltschaft Limmattal/Albis	Bezirksgebäude Dietikon

3.3 Jugendanwaltschaften

Mit der Inbetriebnahme des Bezirksgebäudes Dietikon entfällt die Fremdmiete für die Jugendanwaltschaft Dietikon. Die Jugendstaatsanwaltschaft und die Jugendanwaltschaften haben unter Vorbehalt der Umsetzung weiterer Zusammenlegungen folgende Standorte:

Jugendstaatsanwaltschaft Kanton Zürich	Fremdmiete in Winterthur
Jugendanwaltschaft Zürich	Fremdmiete in Zürich
Jugendanwaltschaft See/Oberland	Fremdmiete in Uster
Jugendanwaltschaft Winterthur	Bezirksgebäude Winterthur
Jugendanwaltschaft Bülach	Fremdmiete in Bülach
Jugendanwaltschaft Dietikon	Bezirksgebäude Dietikon
Jugendanwaltschaft Horgen	Fremdmiete in Horgen

3.4 Gefängnisse

Die Eröffnung des Gefängnisses Limmattal in Dietikon ist mit dem Bezug des Bezirksgebäudes auf Anfang 2009 geplant. Das Gefängnis ist für die Untersuchungs- und Sicherheitshaft konzipiert und wird insgesamt 72 Plätze aufweisen. Davon sind zwölf Plätze für die Jugendabteilung vorgesehen. Auf diesen Zeitpunkt wird die Jugendabteilung im Gefängnis Horgen aufgelöst und dieses wieder als Gefängnis geführt, das ausschliesslich für Erwachsene zur Verfügung steht. Mit Blick auf das revidierte Asyl- und Ausländerrecht und die anhaltende Auslastung entsprechender Haftplätze (Ausschaffungshaft) wird derzeit auch die mögliche Erweiterung der entsprechenden Haftkapazitäten geprüft.

4. Ausblick bis 2020

Mit dem Bezug des geplanten Polizei- und Justizzentrums Zürich (PJZ) ab etwa 2013 können folgende Objekte und weitere Fremdmieten aufgegeben werden:

- Oberstaatsanwaltschaft: Florhofgasse 2 in Zürich,
- Besondere Staatsanwaltschaften I bis IV:
Fremdmieten in Zürich,
- Jugendstaatsanwaltschaft: Fremdmiete in Winterthur,
- Kantonspolizei: Mehrzahl der Fremdmieten in Zürich.

Mit der Umsetzung der geplanten Bauvorhaben sowie der Reorganisation einzelner Verwaltungseinheiten kann der Raumbedarf bis 2014 gedeckt werden, ohne Überkapazitäten zu schaffen. Der mittel- und langfristige Platzbedarf bei Gerichten und Strafverfolgungsbehörden (Zeithorizont 2014 bis 2020) hängt hauptsächlich von der Geschäftsentwicklung ab. Diese wird von verschiedenen Faktoren beeinflusst, so vom Bevölkerungswachstum, der Beschäftigungsentwicklung und der Verkehrsentwicklung der verschiedenen Regionen, nicht zuletzt auch von den Entwicklungen im Bereich der Straffälligkeit. Gleichzeitig sind die Folgen der Gesetzesentwicklung (z. B. Schweizerische Strafprozessordnung und Schweizerische Zivilprozessordnung, Revision des Vormundschaftsrechts usw.) kaum mit genügender Zuverlässigkeit abschätzbar.

Mit Blick auf die Institutionen des Justizvollzuges muss mittel- und langfristig von einem erhöhten Platzbedarf ausgegangen werden, da die steigende Anzahl verwarhrter Personen und die tendenziell längeren Strafen zusätzliche Vollzugsplätze erforderlich machen. Für den Justizvollzug ist jedoch nicht nur die absolute Bedarfszunahme bei den Haftplätzen, sondern auch deren adäquate Aufteilung nach Haftarten von Bedeutung. Plätze für die Untersuchungshaft und den geschlossenen Strafvollzug weisen unterschiedliche betriebliche und bauliche Anforderungen auf. Nach Eröffnung des Gefängnisses Limmattal und des Polizei- und Justizzentrums sowie der Aufhebung der Doppelbelegung im Erweiterungsbau Pöschwies und dem Abbau von Vollzugsplätzen gestützt auf bauliche und konzeptionelle Vorgaben kann ab 2014 von folgenden Kapazitäten ausgegangen werden:

2014 Gefängnisse/Anstalten	Unter- suchungs-/ Sicher- heitshaft	Geschlos- sener Straf- vollzug	Offener Straf- vollzug	Jugendliche/ junge Erwachsene	Aus- schat- fungs- haft	Total	Differenz 2006/ 2014
Strafanstalt Pöschwies, Programm full		320				320	
Strafanstalt Pöschwies, Erweiterungsbau		60				60	-56
Strafanstalt Pöschwies, Kolonie Ringwil			60			60	
Strafanstalt Pöschwies, Haus Lägern			30			30	
Total Strafanstalt Pöschwies		380	90			470	-56
Gefängnis Affoltern		65				65	
Gefängnis Dielsdorf	64					64	
Gefängnis Horgen	52					52	
Gefängnis Meilen	35					35	
Gefängnis Pfäffikon	80					80	
Gefängnis Winterthur	48					48	
Gefängnis Zürich	115					115	-55
Gefängnis Limmattal	60			12		72	72
Flughafengefängnis (Vollzug)		92				92	-16
Flughafengefängnis (Ausschaffung) einschliesslich geplante Kapazitätserweiterung					156	156	50
Vollzugszentrum Urdorf Alternativstandort			49			49	
Polizei- und Justizzentrum Zürich (PJZ)	180					180	180
Total Gefängnisse Kanton Zürich (GKZ)	634	157	49	12	156	1008	231
Massnahmenzentrum Uitikon				60		60	12
HG Winterthur			38			38	
Total JuV	634	537	177	72	156	1576	187

Eine möglichst langfristige Planung des Platzangebotes im Bereich der Justiz (Gerichte, Strafverfolgung und Strafvollzug) ist wichtig, aber auch sehr schwierig. Nicht zuletzt dieser auch für andere Verwaltungsbereiche geltende Befund hat dazu geführt, das bereits erwähnte Immobilienamt zu schaffen und dieses mit der Feststellung und der Koordination des Raumbedarfs nach den Bedürfnissen von Wichtigkeit, Dringlichkeit und Wirtschaftlichkeit zu beauftragen.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 186/2005 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Der Staatsschreiber:
Diener Husi